Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

33 239

Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

K

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 april 2015

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning[1] heeft kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 maart jl., waarin hij mededeelt dat toezending van de toegezegde notitie over de aanstellingswijze en positie van de burgemeester vertraagd is.[2]
Naar aanleiding daarvan heeft zij de Minister op 7 april 2015 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 17 april 2015 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman

[1] Samenstelling:
Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) *(vice-voorzitter)*, Engels (D66) *(voorzitter)*, Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA), Meijer (SP).

[2] Kamerstukken I 2014/15, 33 239/CII, J.

kst-33239-K
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 7 april 2015

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning heeft kennisgenomen van uw brief van 31 maart jl., waarin u mededeelt dat toezending van de toegezegde notitie over de aanstellingswijze en positie van de burgemeester vertraagd is.[3] De commissie was er eerder vanuit gegaan dat deze notitie uiterlijk 1 april 2015 zou verschijnen. In uw brief schrijft u dat u er nu naar streeft de notitie in de tweede helft van april te kunnen aanbieden. De commissie is zeer ernstig teleurgesteld over dit uitstel. Het was – en is – haar voornemen de notitie te betrekken bij het plenaire debat op 21 april aanstaande over het wetsvoorstel deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Kamerstukken 33 239).

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
J.W.M. Engels

[3] Kamerstukken I 2014/15, 33 239/CII, J.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2015

Hierbij bied ik u zoals verzocht de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester aan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester

Aanleiding en opbouw van de notitie

Aanleiding voor deze notitie is dat in eerste lezing een initiatiefvoorstel van het lid Schouw tot wijziging van de Grondwet aanhangig is, strekkende tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning.[4] Dit voorstel is met zeer brede steun door Uw Kamer aanvaard en wacht thans op plenaire behandeling door de Eerste Kamer.

Zoals bekend steunt het kabinet de voorgestelde deconstitutionalisering van de aanstellingswijze. Deconstitutionalisering impliceert dat de aanstellingswijze, na aanvaarding in tweede lezing, een zaak van de wetgever is. Om die reden heeft het kabinet, evenals de initiatiefnemer, geen voorkeur uitgesproken voor behoud van de Kroonbenoeming dan wel wijziging van de aanstellingswijze. Dit brengt met zich dat deze notitie een zuiver beschrijvend, modelmatig karakter heeft, niet gericht op oordeelsvorming. Besluitvorming over de aanstellingswijze kan dus pas plaatsvinden onder een volgend kabinet, na aanvaarding van de grondwetswijziging in tweede lezing.

De aanstellingswijze van de burgemeester kan niet los worden gezien van zijn positie in het gemeentelijk bestel. De aanstellingswijze moet aansluiten bij de institutionele positie van de burgemeester, dat wil zeggen de wijze waarop hij zich verhoudt tot de raad en het college c.q. de wethouders en de eigen taken en bevoegdheden van de burgemeester. De aanstellingswijze kan dan ook niet als een geïsoleerd vraagstuk worden beschouwd; zij moet – evenals de rechtspositie – ondersteunend zijn aan de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel.

In het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke discours wordt de discussie vaak *sec* over de meest wenselijke aanstellingswijze gevoerd. Bij elk van de hierna te schetsen varianten is het echter van belang te beseffen dat de (toekomstige) keuze voor een bepaalde aanstellingswijze ingrijpende gevolgen kan hebben voor de positie van de burgemeester. De keuze voor een bepaalde aanstellingswijze vooronderstelt dat hier een keuze voor een bepaalde positionering van de burgemeester aan ten grondslag ligt, terwijl dat laatste niet altijd even scherp onderwerp van discussie pleegt te zijn. Idealiter gaat de discussie over de meest wenselijke positie van de burgemeester, en wordt vervolgens gekeken welke aanstellingswijze daar het meest passend bij is, ondersteunend aan het ambt. De ervaringen tot nu toe wijzen echter uit dat het omgekeerde het geval is, namelijk dat de discussie over de meest wenselijke aanstellingswijze wordt gevoerd, en dat vervolgens de gevolgen voor de positie van de burgemeester worden beoordeeld. Die gevolgen kunnen niettemin ingrijpend zijn, zowel wat betreft de eigenstandige positie van de burgemeester als in zijn verhouding tot de raad en het college c.q. de wethouders; die keuze kan dus evenzeer ingrijpende gevolgen voor de positie van de raad en het college c.q. de wethouders met zich brengen. Met het oog op een goede (toekomstige) afweging van een en ander, schets ik bij iedere variant zoveel mogelijk wat die mogelijke gevolgen zouden kunnen zijn.

In het hiernavolgende schets ik, na een korte duiding van het grondwettelijk kader, de drie hoofdvarianten van aanstelling: Kroonbenoeming (I), raadsbenoeming (II) en rechtstreekse verkiezing (III). Binnen elke hoofdvariant zijn weer subvarianten denkbaar en ook een mix van

[4] Kamerstukken 33 239.

(sub)varianten is mogelijk. De notitie beoogt derhalve niet een volledige, limitatieve opsomming van alle denkbare mogelijkheden te geven.

Bij de onderscheiden (sub)varianten zal steeds weer op met name de volgende punten een keuze aan de orde zal zijn:

– de duur van de ambtstermijn (vier of zes jaar);
– sollicitatie of kandidaatstelling;
– vereisten voor sollicitatie dan wel kandidaatstelling;
– beoordeling van de integriteit van kandidaten c.q. screening van de kandidaten;
– de mate van openbaarheid van de procedure;
– de mate van invloed van de raad;
– de mate van invloed van de burgers;
– de relatie tussen de burgemeester, het college c.q. de wethouders en de raad;
– de relatie van de burgemeester tot de Minister van BZK en de commissaris van de Koning
– de rol, taken en bevoegdheden van de burgemeester.

Het streven naar een kwalitatieve, effectieve en efficiënte inrichting van ons bestuurlijk bestel en naar een adequate betrokkenheid van burgers daarbij geven richting bij het maken van die(toekomstige) keuzen. Daarbij is juist de keuze op het laatstgenoemde punt: welke rol, taken en bevoegdheden vervult de burgemeester, dan wel zou de burgemeester moeten vervullen, van essentieel belang. Het ligt in de rede dat de keuze die op dìt punt wordt gemaakt in hoge mate van invloed zal zijn op de (toekomstige) keuze voor de aanstellingswijze.

Voor de goede orde zij hier nog opgemerkt dat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning geen deel uitmaakt van deze notitie. Weliswaar zijn er de nodige parallellen tussen beide ambten, er zijn ook markante verschillen. Zo heeft de commissaris geen met de burgemeester vergelijkbare bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid. Maar het belangrijkste verschil is dat de commissaris – anders dan de burgemeester – tevens rijksorgaan is, in welke hoedanigheid hij verantwoording verschuldigd is aan de regering. Eventuele wijziging van de aanstellingswijze van de commissaris is dan ook een afzonderlijk vraagstuk dat te zijner tijd zal moeten worden bezien.

Grondwettelijk kader

Vertrekpunt van deze notitie is het grondwettelijk kader. Voor een uitgebreide beschrijving daarvan zij verwezen naar de beschouwing inzake Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Artikel 125, eerste lid, van de Grondwet plaatst de raad als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging aan het hoofd van de gemeente. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur wordt ook wel gesproken van de eindverantwoordelijkheid van de raad. Het hoofdschap is in belangrijke mate bepalend voor de verhoudingen binnen het gemeentebestuur. Het impliceert dat benoeming en ontslag van de wethouders een bevoegdheid van de raad is, dat de raad verordenende bevoegdheid en budgetrecht heeft, dat de autonome bestuursbevoegdheid bij de raad berust en dat er geen mogelijkheid is van tussentijdse raadsontbinding.

Voorts noemt de Grondwet in artikel 125, tweede lid, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De Grondwet vestigt dus een vorm van collegiaal bestuur waaraan de burgemeester deelneemt, maar noemt de burgemeester ook als eenhoofdig orgaan. Daarbij geeft de Grondwet geen regels over de precieze taken en bevoegdheden van de onderscheiden organen. Ten slotte bepaalt artikel

131 Grondwet thans nog dat de burgemeester bij koninklijk besluit wordt benoemd.

I. De Kroonbenoemde burgemeester

De (huidige) positie van de Kroonbenoemde burgemeester

De burgemeester heeft thans een onafhankelijke en onpartijdige positie in het gemeentebestuur, die hij mede ontleent aan de Kroonbenoeming.[5] Burgemeesters komen van buiten het gemeentebestuur, doorgaans zelfs van buiten de gemeente. Zij dienen na benoeming ingezetene van hun gemeente te worden, met een beperkte mogelijkheid tot ontheffing van dit vereiste. De burgemeester vervult een schakelfunctie in het gemeentelijk bestel. Hij is voorzitter van zowel de raad als het college. Als voorzitter van de raad is de burgemeester tevens de brug naar het college; de wethouders maken immers niet langer deel uit van de raad. Als voorzitter van het college is de burgemeester verantwoordelijk voor de eenheid van beleid; als lid van het college kan hij voorts een inhoudelijke portefeuille vervullen. Daarnaast heeft de burgemeester als eenhoofdig orgaan eigen bevoegdheden, met name ten aanzien van de openbare orde en veiligheid. Ook is hij verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van bestuur en wordt hij ook wettelijk verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit. De burgemeester is voor de uitoefening van al zijn taken en bevoegdheden verantwoording verschuldigd aan de raad. Wanneer de verhoudingen verstoord zijn, kan de raad een aanbeveling tot ontslag doen (artikel 61b Gemeentewet). De Minister kan slechts van de aanbeveling afwijken op gronden ontleend aan het advies van de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) dan wel op andere zwaarwegende gronden.

De beschouwing inzake Hoofdstuk 7 van de Grondwet schetst hoe de Kroonbenoeming zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld van een systeem waarin de regering een grote beleidsvrijheid toekwam en een benoemingsbeleid kon voeren, tot het huidige systeem waarin (een vertrouwenscommissie uit) de raad feitelijk bepaalt wie de burgemeester wordt en de burgemeester zonder het vertrouwen van de raad niet goed kan functioneren. De burgemeester vervult in het openbaar bestuur ondertussen een cruciale functie. Zijn schakelfunctie tussen raad en college heeft als gevolg van de dualisering aan belang gewonnen en zijn taken en bevoegdheden ten aanzien van openbare orde en veiligheid zijn toegenomen.

Model I.1 Kroonbenoeming op basis van een tweevoudige aanbeveling van de raad

De huidige benoemingsprocedure zoals vervat in artikel 61 Gemeentewet laat zich als volgt samenvatten. Indien zich een vacature voor doet, stelt de raad na overleg met de commissaris van de Koning een profielschets vast. De commissaris treedt in de gehele procedure als rijksorgaan op, dus onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. Vervolgens stelt de Minister de vacature open in de Staatscourant; sollicitaties dienen gericht te zijn aan de Koning. De commissaris maakt een selectie van geschikte kandidaten, in welk verband hij ook justitiële gegevens opvraagt, en legt deze selectie voor aan de door de raad ingestelde vertrouwenscommissie. De vertrouwenscommissie besluit zelf met welke kandidaten zij vervolgens wenst te spreken; zij kan daarbij desgewenst ook met andere dan de door de commissaris geselecteerde kandidaten

[5] Voor een meer uitgebreide beschrijving van het ambt, zie N. Karsten e.a., *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg University 2014.

spreken. Uiteindelijk brengt de vertrouwenscommissie verslag uit aan de raad. De raad stelt vervolgens de aanbeveling tot benoeming vast; dit gebeurt in een besloten vergadering, waarop geheimhouding rust. De aanbeveling dient uit twee personen te bestaan, waarbij slechts de naam van de als eerste aanbevolen kandidaat openbaar wordt gemaakt. In een bijzonder geval, te toetsen door de Minister, kan de raad volstaan met een enkelvoudige aanbeveling, zoals in geval van overlijden van een kandidaat of gemeentelijke herindeling. De aanbeveling tot benoeming gaat rechtstreeks naar de Minister van BZK; de commissaris rapporteert conform de Ambtsinstructie gelijktijdig aan de Minister over de inhoud en het verloop van de procedure. De Minister mag slechts op zwaarwegende gronden van de (volgorde van de) aanbeveling afwijken. Volgens de wetsgeschiedenis moest daarbij gedacht worden aan «kennelijke ongeschiktheid» en redenen betreffende integriteit. De als eerste aanbevolen kandidaat wordt daartoe gescreend: er vindt naslag plaats door de AIVD en de Belastingdienst, en slechts de Minister is op de hoogte van de uitkomsten van deze screening.

In de praktijk is door de opeenvolgende Ministers sinds de invoering van het recht van aanbeveling nog nooit gebruik gemaakt van de bevoegdheid om af te wijken, zodat altijd de als eerste aanbevolen kandidaat is voorgedragen voor benoeming. Alvorens de voordracht aan de Koning te doen, ontvangt de Minister de kandidaat-burgemeester voor een kennismakingsgesprek. Daarop volgt de benoeming bij koninklijk besluit. De benoeming is voor zes jaar; herbenoeming is uitgangspunt. Burgemeesters krijgen op hun zeventigste functioneel leeftijdsontslag.

Dit is de situatie op grond van de Gemeentewet zoals die na aanvaarding van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze zal gelden, zowel wat betreft de benoemingsprocedure als de institutionele positie van de burgemeester. Dit model zal blijven bestaan zolang de wetgever geen aanleiding ziet tot wijziging in de richting van een ander model dan wel tot enige wijziging binnen het bestaande model van de Kroonbenoeming.

Model I.2 Kroonbenoeming op basis van een enkelvoudige aanbeveling van de raad

Binnen het huidige model van de Kroonbenoeming kan de ruimte voor de Minister van BZK om van de aanbeveling af te wijken verder worden beperkt. Het introduceren van een enkelvoudige aanbeveling maakt die ruimte nog kleiner dan thans, omdat er dan geen alternatieve kandidaat is. Deze mogelijkheid kan zonder grondwetswijziging gerealiseerd worden: bepalend is dat het grondwettelijk benoemingsrecht van de Kroon gepaard blijft gaan met de bevoegdheid om van de aanbeveling af te wijken, of deze nu enkelvoudig of tweevoudig is. De positionering van de burgemeester qua taken en bevoegdheden behoeft in deze subvariant geen wijziging.

Model I.3 Kroonbenoeming op basis van een voordracht van de raad

Een verdergaande stap zou zijn de raad een recht van voordracht te geven, waarbij geen ruimte meer bestaat om af te wijken (anders dan op procedurele gronden). Voor een dergelijke variant is een grondwetswijziging zoals het nu voorliggende voorstel wel noodzakelijk. In die variant moet ook de proces- en adviesrol van de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) nader worden beschouwd. De positionering van de burgemeester qua taken en bevoegdheden behoeft in deze subvariant in beginsel geen wijziging. Door de voordracht neemt de afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de raad mogelijk verder toe, wat

mogelijk op termijn ook gevolgen heeft voor de positie van de burgemeester als zodanig en dus mogelijk ook zijn taken en bevoegdheden.

Model I.4 Kroonbenoeming «oude stijl»

Indien – andersom – het streven zou zijn binnen het model van de Kroonbenoeming de afhankelijkheid van de burgemeester van de raad juist te verminderen, zou het een (theoretische) optie zijn terug te keren naar het systeem van de vroegere Kroonbenoeming, ontdaan van de feitelijk doorslaggevende invloed van de raad. Tot 2001 deed de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) de aanbeveling tot benoeming en was herbenoeming vervolgens vrijwel een automatisme. Ook de inschakeling van een vertrouwenscommissie is lange tijd facultatief geweest. De huidige positie van de burgemeester qua taken en bevoegdheden behoeft bij deze subvariant geen wijziging.

Model I.5 Kroonbenoeming met burgemeestersreferendum

Voorts is binnen het model van de Kroonbenoeming versterking van de invloed van de kiezers denkbaar. Tot en met 2008 was het mogelijk dat de raad een raadplegend referendum onder de kiesgerechtigde inwoners hield, alvorens de volgorde van de aanbeveling vast te stellen. Het referendum ging over twee door de raad geselecteerde kandidaten. De wet stelde voorwaarden aan de geldigheid van het referendum: er gold een opkomstpercentage van 30%. Er is uiteindelijk slechts acht keer een dergelijk referendum gehouden. Ook bij deze subvariant kan in beginsel worden uitgegaan van de huidige positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel.

II. De door de raad benoemde burgemeester

In het model van de raadsbenoeming wordt de raad geheel verantwoordelijk voor benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester. Dit model bevestigt het grondwettelijk hoofdschap van de raad; vergelijk ook de benoeming van wethouders door de raad.

Model II.1 Benoeming door de raad analoog aan de huidige Kroonbenoeming (voor zes jaar)

Uitwerking van het model van de raadsbenoeming vraagt om een aantal nadere keuzes. Een van de meest wezenlijke betreft de vraag of de ambtstermijn van zes jaar gehandhaafd blijft, dan wel wordt gekozen voor een ambtsperiode van vier jaar, synchroon aan die van de raad (en de wethouders). Handhaving van de zesjaarstermijn ligt in de rede indien waarde wordt gehecht aan een meer onafhankelijke positie van de burgemeester en een zekere distantie tot de dagelijkse politiek. Benoeming vindt dan plaats op het moment dat zich een concrete vacature voordoet, zoals thans ook bij de Kroonbenoemde burgemeester het geval is. Uiteenlopende zittingsperiodes kunnen mogelijk tot spanningen leiden in het geval dat de nieuwe raad anders over de zittende burgemeester denkt dan de oude raad.

Indien gekozen zou worden voor behoud van de zesjarige ambtstermijn en de burgemeester een met de huidige Kroonbenoemde burgemeester vergelijkbare positie heeft, kunnen elementen uit die procedure worden toegepast. Belangrijkste verschil zal zijn dat de commissaris van de Koning en de Minister van BZK geen rol meer spelen; hooguit zijn zij nog betrokken bij het beoordelen van de integriteit van kandidaten respectievelijk de screening van de benoemde burgemeester. De procedure zou er als volgt uit kunnen zien. De raad stelt een profielschets vast en stelt de

vacature open. Een ieder heeft gelegenheid te solliciteren. De raad kan uit zijn midden een vertrouwenscommissie instellen die de gesprekken met de door haar geselecteerde kandidaten voert. De vertrouwenscommissie brengt advies uit aan de raad, welke vervolgens beslist tot benoeming van een kandidaat.

De vraag rijst of voor de benoeming een absolute of een relatieve raadsmeerderheid vereist is. Met het oog op het draagvlak van de burgemeester in de raad ligt het in de rede dat een relatieve meerderheid niet voldoende wordt geacht, maar indien nodig een tweede stemming wordt gehouden tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald. Een absolute meerderheid sluit ook beter aan bij de hoofdregel van besluitvorming dat een volstrekte meerderheid is vereist van de raadsleden die een stem hebben uitgebracht. De procedure geldt als vertrouwelijk; de vergadering waarin de raad over de benoeming beslist, is niet openbaar en ter zake geldt geheimhouding. Slechts de naam van de benoemde kandidaat wordt bekend gemaakt.

Model II.2 Benoeming door de raad voor vier jaar

Indien een meer politiek profiel van de burgemeester gewenst is, zou gekozen kunnen worden voor een ambtstermijn van vier jaar, parallel aan de zittingsduur van de raad. Het burgemeesterschap zou dan mede inzet kunnen worden van de raadsverkiezingen, waarbij partijen een voorkeur uitspreken voor een burgemeesterskandidaat (bijvoorbeeld de eigen lijsttrekker); vergelijk in dat opzicht hoe het premierschap mede inzet is van de Tweede Kamerverkiezingen (met uiteindelijk benoeming door de Kroon), of de wijze waarop het burgemeesterschap in Vlaanderen mede de inzet van de raadsverkiezingen is (met uiteindelijk bekrachtiging door de Vlaamse regering). Indien gekozen zou worden voor een vierjarige ambtsperiode, parallel aan de zittingstermijn van de raad, is er in beginsel de keuze tussen een benoemingsprocedure die gelijkenis vertoont met die voor wethouders (een zogenaamde «open procedure») en een procedure van afzonderlijke kandidaatstelling voor het burgemeesterschap. In beide gevallen zal de wetgever zich moeten buigen over de beoordeling van de integriteit van kandidaten respectievelijk de benoemde burgemeester.

Model II.2a Benoeming door de raad voor vier jaar via een open procedure

De Gemeentewet stelt vrijwel geen voorwaarden aan de benoeming van wethouders; hun benoeming is de resultante van een politiek proces, waarbij in het midden is gelaten wie op welk moment in welke vorm een voorstel tot benoeming doet, met een beperkte wettelijke regeling als gevolg. Het is denkbaar dat de benoeming van de burgemeester op dezelfde wijze tot stand komt als die van de wethouders, wat zou betekenen dat de wetgever weinig aanvullends hoeft te regelen. Dit zou er dan op neerkomen dat de raad na de verkiezingen via een vormvrije, open procedure in een openbare vergadering de burgemeester en de wethouders benoemt, waarmee het college is geformeerd. Het ambt van burgemeester onderscheidt zich echter van dat van wethouder. Dat zou ervoor kunnen pleiten dat de wetgever in een procedure van kandidaatstelling voorziet.

Model II.2b Benoeming door de raad voor vier jaar via een procedure van kandidaatstelling

Indien daarentegen sprake is van een formele kandidaatstelling, zal een aantal nadere keuzes gemaakt moeten worden. Denkbaar is dat kandidaten voorgedragen worden door een lid van de raad of een nader te bepalen minimumaantal raadsleden. Een volgende vraag is of kandidaten ingezetene van de gemeente moeten zijn, of dat het vereiste van ingezetenschap pas geldt vanaf de aanvaarding van de benoeming, al dan niet met de mogelijkheid van ontheffing. Beperking van de kandidatuur tot ingezetenen heeft het nadeel dat de kring van mogelijke kandidaten kleiner wordt, wat met name in kleine gemeenten tot problemen zou kunnen leiden. Bovendien is het denkbaar dat er redenen zijn om juist een burgemeester te zoeken die niet afkomstig is uit het lokale politiek circuit. De benoeming van de burgemeester in een openbare raadsvergadering hoeft niet per se samen te vallen met de vergadering waarin de wethouders worden benoemd, hoewel het in de praktijk voorstelbaar is dat dit samenvalt.

Aandachtspunten voor de positie van de burgemeester bij benoeming door de raad

Bij de raadsbenoeming ontleent de burgemeester zijn legitimatie uitsluitend aan de raad. De verantwoordingsstructuur is in dit model eenduidig: de raad benoemt de burgemeester, die afhankelijk is van het vertrouwen van de raad en aftreedt zodra hij dit vertrouwen verliest. Een herziening van de bevoegdheidsverdeling tussen raad en burgemeester is in dit model niet noodzakelijk aan de orde, omdat het hoofdschap van de raad intact blijft en door de benoeming van de burgemeester zelfs wordt bevestigd. In beginsel zou de door de raad benoemde burgemeester dan ook tevens raadsvoorzitter kunnen blijven, hoewel dit wellicht minder vanzelfsprekend lijkt in subvariant II.2 waarbij het burgemeesterschap meer politiek profiel krijgt als gevolg van een vierjarige ambtstermijn en inzet is van verkiezingen.

De gevolgen voor de relatie tussen burgemeester en wethouders zijn minder eenduidig. Door de rechtstreekse afhankelijkheid van de raad gaat de burgemeester meer gelijkenis vertonen met de wethouders, wat zijn positie binnen het college mogelijk kan verzwakken. Noodzakelijk is dit niet: de burgemeester blijft immers beschikken over eigen bevoegdheden, zoals ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, de kwaliteit van bestuur en bestuurlijke integriteit. In subvariant II.2 dat het burgemeesterschap een vierjarige ambtstermijn kent en de inzet van de raadsverkiezingen is, zou zelfs gekozen kunnen worden voor versterking van zijn positie binnen het college. De burgemeester zal dan immers meer dan thans het gezicht van het college zijn c.q. de leider van de meest dominante politieke partij in de raad. Te denken valt aan een grotere rol voor de burgemeester bij de collegevorming en de portefeuilleverdeling of ten opzichte van het ambtelijk apparaat.

Een belangrijke vraag is welke gevolgen het meer politieke karakter van de raadsbenoeming en de sterkere afhankelijkheidsrelatie tussen burgemeester en raad zal hebben voor zijn positie «boven de partijen». In subvariant II.1 waarbij de burgemeester voor zes jaar wordt benoemd, zal de burgemeester die positie vermoedelijk weten te behouden, nu dit qua positionering een met de huidige Kroonbenoeming vergelijkbare situatie oplevert. In geval van een vierjarige ambtstermijn, parallel aan de zittingsduur van de raad, valt juist te verwachten valt dat de burgemeestersbenoeming mede onderwerp wordt van onderhandelingen tussen raadsfracties (subvariant II.2). Deze keuzes van de wetgever zullen van

invloed kunnen zijn op het draagvlak van de burgemeester in de raad en daarmee zijn algehele positie in het gemeentelijk bestel. Voor een belangrijk deel zal het gezag van de burgemeester echter afhangen van de lokale omstandigheden en zijn persoonlijke eigenschappen.

III. De rechtstreeks gekozen burgemeester

Voor de rechtstreeks gekozen burgemeester zijn drie subvarianten denkbaar wat betreft de positie van de burgemeester: een «presidentiële» variant (III.1), waarbij aanvullende grondwetswijziging noodzakelijk is, een «licht presidentiële» variant (III.2), binnen het kader van de huidige Grondwet, en een variant waarbij de burgemeester min of meer zijn huidige positie behoudt (III.3). Alvorens op deze subvarianten in te gaan, schets ik eerst de mogelijke vormgeving van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, die in alle drie de gevallen gelijkluidend kan zijn.

De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester

Bij de vormgeving van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester spelen in alle drie de subvarianten dezelfde basisvragen. Dit betreft allereerst de vraag naar het actief en passief kiesrecht: wie zijn kiesgerechtigd en wie mogen zich kandidaat stellen? Voor het actief kiesrecht zou kunnen worden aangesloten bij de vereisten die de Kieswet stelt ten aanzien van het kiesrecht voor de raad. Dat zou betekenen dat ook niet-Nederlandse ingezetenen van de gemeente (onder voorwaarden) het recht krijgen de burgemeester te kiezen. Wat het passief kiesrecht betreft, dient de (kandidaat-) burgemeester over de Nederlandse nationaliteit te beschikken, zoals thans ook het geval is. Voorts zal de wetgever een voorziening moeten treffen voor de beoordeling van de integriteit van kandidaten respectievelijk de gekozen burgemeester.

Wat betreft de vorm van de kandidaatstelling is er de keuze tussen een open en een gesloten systeem. In geval van open kandidaatstelling kan in beginsel eenieder zich op individuele titel kandidaat stellen en is de reikwijdte van het passief kiesrecht dus het grootst. Bij gesloten kandidaatstelling geschiedt de kandidaatstelling via een politieke partij en vindt dus een voorselectie plaats; dit vormt een feitelijke beperking van het passief kiesrecht. In beide gevallen zal de wet voorwaarden aan de kandidaatstelling verbinden, zoals het aantal ondersteuningsverklaringen en de hoogte van de waarborgsom.

Het ligt bij de hierna te bespreken subvarianten III.1 en III.2 in de rede dat het moment van verkiezing samenvalt met de gemeenteraadsverkiezingen, maar strikt noodzakelijk is dit niet. Zo zouden er tussentijdse verkiezingen kunnen plaatsvinden indien de burgemeester ontslag zou nemen of komt te overlijden. In subvariant III.3, waarbij de burgemeester min of meer zijn huidige positie behoudt, zou zelfs kunnen worden vastgehouden aan een termijn van zes jaar, waarbij de verkiezingen zullen plaatsvinden op het moment dat zich een vacature voordoet.

Van belang is ook de vraag naar het kiesstelsel: wanneer is de kandidaat gekozen? Dient hij een absolute meerderheid van het aantal stemmen te behalen, zo ja, dan is wellicht een tweede stemronde noodzakelijk, of volstaat een relatieve meerderheid? Een absolute meerderheid zou het draagvlak van de burgemeester ten goede komen en versterkt zijn positie ten opzichte van de raad, met name bij de subvarianten III.1 en III.2.

Aandachtspunten voor de positie van de burgemeester bij rechtstreekse verkiezing

Rechtstreekse verkiezing van de burgemeester impliceert in beginsel een ingrijpende verandering in de verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen, doordat naast de raad een tweede orgaan met rechtstreekse democratische legitimatie komt te staan. De bevoegdheidsverdeling tussen burgemeester, college c.q. wethouders en raad vergt dan heroverweging. Doorslaggevend daarbij is de vraag of de gekozen burgemeester wordt ingevoerd binnen het huidige grondwettelijk kader, dus de huidige variant dan wel de licht presidentiële variant (model III.3 respectievelijk III.2), waarbij het hoofdschap van de raad bepalend is voor de bevoegdheidsverdeling, of voor de presidentiële variant (model III.1), waarbij aanvullende grondwetswijziging noodzakelijk zou zijn.

Model III.1 De presidentiële variant (aanvullende grondwetswijziging vereist)

Een keuze voor het presidentiële model zal noodzaken tot heroverweging van het hoofdschap van de raad. Splitsing van de verordenende bevoegdheid (artikel 127 Grondwet) en het budgetrecht (wat besloten ligt in artikel 125, eerste lid, Grondwet) zou alsdan een te overwegen keuze kunnen zijn, waarbij de burgemeester tot bekrachtiging van de verordeningen respectievelijk de begroting bevoegd zou kunnen worden, zoals ook het geval is in de bevoegdheidsverdeling tussen regering en parlement.

Een ander aspect is de benoeming en het ontslag van de wethouders. Waar uit het hoofdschap voorvloeit dat deze bevoegdheid aan de raad toekomt, en de aanstelling van wethouders derhalve tot op heden de resultante is van de uitkomst van de raadsverkiezingen, zal die bevoegdheid in deze variant moeten overgaan naar de burgemeester. Deze zou immers gekozen worden op basis van een politiek programma, voor de uitvoering waarvan hij zelf wethouders zou mogen benoemen en ontslaan. Deze variant brengt voorts ook wijziging in de onderlinge verhoudingen binnen het college. De burgemeester wordt het hoofd van de uitvoerende macht (en van het ambtelijk apparaat); de wethouders hebben zich aan zijn aanwijzingen te houden. Van collegiaal bestuur is dan geen sprake meer, het ambt van wethouder zou staatsrechtelijk kunnen verzelfstandigen, zodat ook artikel 125, tweede lid, van de Grondwet wijziging behoeft. Alle bestuursbevoegdheden zouden aan de burgemeester kunnen worden toebedeeld, die deze kan mandateren dan wel delegeren aan zijn wethouders.

In de verhouding tot de raad speelt het conflictenstelsel een belangrijke rol. De burgemeester beschikt evenals de raad over een eigen mandaat van de kiezers. Zo de raad al de bevoegdheid zou toekomen de burgemeester via een verzwaarde procedure te ontslaan, zal daar een bevoegdheid van de burgemeester tot tussentijdse raadsontbinding tegenover kunnen staan, hetgeen thans door het hoofdschap van de raad wordt belet. De verhouding tussen de burgemeester en de raad zou dan meer op parlementaire leest zijn geschoeid. Een ander aspect van de verhouding tussen de burgemeester en de raad is het raadsvoorzitterschap. Gelet op het eigen mandaat en het uitgesproken politieke profiel van de burgemeester in deze variant, is het de vraag of de raad uit zijn midden zijn eigen voorzitter zou moeten kiezen; de positie van de burgemeester verhoudt zich immers niet meer goed tot die van een neutrale voorzitter en kan zelfs tot conflicten leiden indien de meerderheid van de raad een andere politieke kleur heeft dan de burgemeester. Sinds

de deconstitutionalisering van het raadsvoorzitterschap in 2008 is dit een keuze die de wetgever kan maken.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Rechtstreekse verkiezing geeft hem meer politiek profiel, waarbij veiligheid in de campagne en het politieke programma van de burgemeester naar verwachting een prominente rol zal kunnen vervullen. Veiligheid is bij uitstek een lokaal vraagstuk en de openbare orde- en veiligheidsbevoegdheden zijn nauw verbonden met de rol en positie van de burgemeester. Het stelsel van (interbestuurlijke) checks and balances kan in dit model aandacht behoeven. Ook de rol en verantwoordelijkheid van de burgemeester ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht en de bestuurlijke integriteit vraagt mogelijk overdenking.

Model III.2 De licht presidentiële variant (zonder aanvullende grondwetswijziging)

De licht presidentiële variant kan binnen de kaders van de huidige Grondwet worden ingevoerd, zoals het geval was met de in 2004/2005 door toenmalig Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties De Graaf voorbereide wetgeving. Het hoofdschap van de raad blijft in stand, zodat de raad het laatste woord houdt over verordeningen en de begroting; de burgemeester zal dus goed met de raad moeten samenwerken om zijn plannen te kunnen verwezenlijken. Ook benoeming en ontslag van wethouders blijft een bevoegdheid van de raad, hoewel het denkbaar is dat de burgemeester de raad hiertoe een voordracht doet en leiding kan geven aan het overleg tussen de raadsfracties met betrekking tot de collegevorming. De burgemeester is immers ook in deze variant gekozen op basis van een politiek programma, voor de uitvoering waarvan hij een beroep op de wethouders zal willen doen en hun taken verdelen. De burgemeester ziet toe op de eenheid van het collegebeleid en stelt de agenda voor de collegevergaderingen vast. Ook zou de burgemeester het bevoegd gezag voor het ambtelijk apparaat kunnen zijn. Het collegiaal bestuur kan niettemin in stand blijven, de bestuursbevoegdheden blijven aan het college opgedragen; de burgemeester zal door zijn eigen mandaat en politieke profiel echter wel meer de rol van aanvoerder van het college krijgen in plaats van louter voorzitter.

Het hoofdschap van de raad blijft in deze variant in stand. In geval van conflict heeft de raad dus het laatste woord: de raad kan – al dan niet via een verzwaarde procedure – de burgemeester ontslaan, zonder dat deze de raad kan ontbinden. Door het eigen mandaat en politieke profiel van de burgemeester, is voorts het raadsvoorzitterschap van de burgemeester in deze variant niet langer vanzelfsprekend, maar dit is aan de wetgever om af te wegen.

De burgemeester behoudt door zijn eigen mandaat zijn eigenstandige positie, zodat net als in de presidentiële variant als uitgangspunt gehanteerd zou kunnen worden dat de burgemeester zijn bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke integriteit behoudt. Door zijn politieke profiel vragen die bevoegdheden echter wel om overdenking, met name in relatie tot andere bestuurslagen en een stelsel van checks and balances.

Model III.3 Verkiezing van de burgemeester naar huidige positie

De burgemeester zou ook gekozen kunnen worden op basis van min of meer zijn huidige positie. Verkiezing voor de duur van zes jaar, asynchroon aan de zittingsduur van de raad, zou hier goed op aansluiten, hoewel op zichzelf ook een termijn van vier jaar, parallel aan de

zittingsduur van de raad, denkbaar is. De burgemeester behoudt dan zijn positie als voorzitter van zowel de raad als het college, en daarnaast zijn eigenstandige positie met bijbehorende taken en bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, de kwaliteit van bestuur en bestuurlijke integriteit. De raad blijft aan het hoofd van de gemeente staan, met alle daaruit voortvloeiende bevoegdheden. Het college blijft de dominante factor in het dagelijks bestuur, met sterke, politiek geprofileerde wethouders. Het zou in deze subvariant voor de hand liggen dat de kandidaten voor het burgemeesterschap hun campagne vooral richten op hun persoonlijke inzichten en kwaliteiten en minder op in de gemeente voorliggende politieke keuzes. In plaats daarvan betreft de verkiezing een keuze voor het boegbeeld van de gemeente.

Tot slot

Deze notitie beoogt tevens een bijdrage te leveren aan de discussie over de aanstellingswijze en positie van de burgemeester, zoals die thans ook in het openbaar bestuur en de wetenschap wordt gevoerd. Graag ga ik dan ook met de koepels en beroepsverenigingen in gesprek naar aanleiding van deze notitie. Ik overweeg in het najaar een symposium hieraan te wijden en zal Uw Kamer op de hoogte houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk